

# SURYA Keadilan

Universitas Muhammadiyah Bengkulu

P-ISSN : 2599-2252; E-ISSN : 2622-5166

Vol.3, No. 1, Mei 2019



## Netralitas Sebagai Etika Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Kabupaten Donggala

Awaluddin<sup>1</sup>

Irzha Friskanov S<sup>2</sup>

Ahmad H.B<sup>3</sup>

E-mail: <sup>1</sup> [awal\\_untad@yahoo.co.id](mailto:awal_untad@yahoo.co.id)

<sup>2</sup> [ichasimatupang@gmail.com](mailto:ichasimatupang@gmail.com)

<sup>3</sup> [ahmadhb@gmail.com](mailto:ahmadhb@gmail.com)

Universitas Tadulako Palu

### ABSTRAK

Salah satu prinsip dasar dalam penyelenggaraan manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah netralitas. Artinya, setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Hal ini kemudian dikuatkan dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menyatakan bahwa, "Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik". Dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) prinsip netralitas ASN ini selalu menjadi perbincangan hangat di berbagai kalangan. Penelitian ini mengidentifikasi masalah yakni tentang larangan keberpihakan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Donggala. Serta bentuk pengawasan yang dilakukan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kabupaten Donggala terkait dengan larangan keberpihakan Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Donggala. Penelitian ini menggunakan metode penelitian dengan analisis yuridis normatif. Dengan menggunakan paku landasan teori birokrasi dan teori negara demokratis. Serta mengidentifikasi dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Pendekatan ini dipergunakan dalam penelitian karena fokus pada uraian substansi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dengan objek penelitian yaitu ASN di Kabupaten Donggala. Penelitian ini dilaksanakan dalam wilayah Kabupaten Donggala Provinsi Sulawesi Tengah dengan teknik pengambilan sampel acak terstratifikasi (*stratified random sampling*), yakni mengambil sampel secara proporsional di Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah dan Bawaslu Kabupaten Donggala. Dari hasil penelitian ini, didapatkan faktor apa saja yang mempengaruhi netralitas Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Donggala.

**Kata Kunci** : ASN, Bawaslu Sulteng, Pilkada Donggala

### ABSTRACT

*One of the basic principles in the management of the State Civil Apparatus (ASN) is neutrality. This means that every ASN employee does not take sides from any form of influence and does not take sides with anyone's interests. This was later corroborated in Article 9 paragraph (2) of Law Number 5 of 2014 concerning the State Civil Apparatus, which states that "ASN employees must be free from the influence and intervention of all political parties and groups". In the context of the Election of Regional Heads (Pilkada) the principle of neutrality in ASN has always been a hot conversation in various circles. This study identified a problem that is about the prohibition of partiality of the State Civil Apparatus*

*(ASN) in the Election of Regional Heads in Donggala Regency. As well as the forms of supervision carried out by the Election Supervisory Board (Bawaslu) of Donggala Regency related to the prohibition of partiality of the State Civil Apparatus in the Election of Regional Heads in Donggala Regency. This study uses a research method with normative juridical analysis. By using racetrack the basis of bureaucratic theory and democratic state theory. And identify with the legal and conceptual approach. This approach is used in research because it focuses on the description of the substance of Law Number 5 Year 2014 concerning State Civil Apparatus with the object of research, namely ASN in Donggala Regency. This research was conducted in Donggala Regency, Central Sulawesi Province with stratified random sampling, which is taking samples proportionally in the Bawaslu of Central Sulawesi Province and Bawaslu in Donggala Regency. From the results of this study, any factors that influence the neutrality of the State Civil Apparatus in Donggala Regency are obtained.*

**Keywords:** ASN, Central Sulawesi Bawaslu, Donggala Regional Election

## **PENDAHULUAN**

Tuntutan publik agar PNS netral dalam politik praktis, sudah sejak lama didengungkan terutama oleh kalangan masyarakat sipil. tentu berdasarkan fakta empiris bahwa meskipun pada era pemerintahan Presiden Soeharto telah berlangsung enam kali pemilu legislatif sebagai salah satu indikator negara demokratis, tetapi secara substansial penyelenggaraannya masih jauh dari nilai-nilai demokrasi. Oleh karenanya, reformasi birokrasi sebagai bagian penting dari reformasi politik ketatanegaraan lebih dari 15 tahun lalu telah menemukan momentumnya. Banyak hal kemudian yang telah digariskan negara untuk lahirnya sosok PNS sebagai aparatur birokrasi yang tampil netral sehingga perannya sebagai pelayan publik dapat benar-benar efektif.

Netralitas ASN dalam pilkada merupakan hal yang sangat esensial mengingat terdapat larangan bagi ASN untuk berperan aktif dalam aktifitas pilkada. Hal inilah yang menjadi permasalahan meskipun dalam ketentuan perundang-undangan telah ditegaskan bahwa ASN tidak diperkenankan terlibat dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah secara langsung, akan tetapi di beberapa daerah yang telah melaksanakan dan juga dalam proses pemilihan umum kepala daerah banyak terlihat dan dijumpai ASN baik secara sembunyi-sembunyi maupun transparan, ikut langsung dalam proses kampanye pemilihan umum kepala daerah.

Penilaian negatif yang masih tertanam kuat dalam benak publik terhadap para abdi Negara ini akhirnya

membuahkan citra mereka tetap negatif pula. Sebagian masyarakat menilai citra ASN masih buruk. Faktor lainnya adalah kurangnya pemahaman ASN terhadap tugas pokok dan fungsi mereka sebagai abdi negara dan abdi pemerintah, yang seharusnya dapat bersikap netral dari aktivitas politik, sebab dapat mengarahkan pada perilaku mereka yang tidak netral dalam melaksanakan tugas sehari-hari. Apabila ditinjau dari konteks otonomi daerah, adanya ASN yang menjadi anggota atau pengurus partai politik tertentu ini merupakan hal yang sangat disayangkan, sebab salah satu tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan dan mendekatkan pelayanan publik dari ASN kepada masyarakat di daerah otonom. Otonomi daerah menuntut pemerintah daerah agar meningkatkan mutu sumber daya manusia ASN yang memiliki motivasi kerja, keterampilan kerja dan profesionalisme kerja yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

PNS pada era otonomi daerah harus profesional dalam memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada publik dengan memenuhi akuntabilitas kerja, sebagai kewajiban untuk memberikan pertanggung jawaban atau

menjawab dan menerangkan kinerja atau tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban/keterangan atas kinerjanya. Profesionalisme aparatur dalam hubungannya dengan organisasi publik digambarkan sebagai bentuk kemampuan untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda, memprioritaskan pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat atau disebut dengan istilah *responsivitas*. Setiap aparat harus *responsible* atas pelaksanaan tugas-tugasnya secara efektif, yaitu dengan menjaga tetap berlangsungnya tugas-tugas dengan baik dan lancar.

Kabupaten Donggala misalnya, panitia pengawas pemilu menemukan adanya berbagai praktek kecurangan yang melibatkan pegawai ASN dalam pemilihan umum kepala daerah. Dalam temuan panwaslu tersebut jelas memperlihatkan keterlibatan pegawai ASN dalam berbagai rangkaian tahapan pemilihan umum kepala daerah.

Permasalahan inilah yang melatar belakangi penulis untuk membahasnya

dalam penelitian berjudul Netralitas Sebagai Etika Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum (Pemilu) Kepala Daerah di Kabupaten Donggala.

Sehubungan dengan uraian latar belakang yang telah dipaparkan di atas, dalam penelitian ini ada beberapa hal yang penulis akan bahas dalam permasalahan yaitu:

1. Bagaimana larangan keberpihakan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Kabupaten Donggala?
2. Apa saja bentuk pengawasan yang dilakukan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kabupaten Donggala terkait dengan larangan keberpihakan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Kabupaten Donggala?

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara

meneliti bahan pustaka yang ada<sup>1</sup>. Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Tahapan kedua penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum subyektif (hak dan kewajiban)<sup>2</sup>.

Adapun pendekatan masalah yang digunakan pada penelitian ini yaitu:

- a) Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*)

Pendekatan tersebut dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian

---

<sup>1</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11. Jakarta ; PT Raja Grafindo Persada, 2009, Hlm. 13-14.

<sup>2</sup> Hardijan Rusli, "Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?", Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Volume V No. 3, Jakarta; 2006, Hlm. 50.

antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya, antara undang-undang dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) 1945, antara regulasi dan undang-undang. Sedangkan bagi penelitian untuk kegiatan akademis, peneliti perlu mencari *ratio legis* (alasan yang mendasari lahirnya suatu ketentuan dalam sebuah aturan hukum) dan dasar *otologis* (alasan adanya) lahirnya undang-undang tersebut. Dengan mempelajari *ratio legis* dan dasar *ontologis* suatu undang-undang, peneliti sebenarnya mampu menangkap kandungan filosofi yang ada dibelakang undang-undang tersebut<sup>3</sup>.

b) Pendekatan Konseptual  
(*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti beranjak dari aturan yang

ada<sup>4</sup>. Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi<sup>5</sup>.

Pengumpulan data dalam penulisan ini dilakukan melalui teknik studi literatur, yang ditujukan untuk memperoleh bahan-bahan dan informasi-informasi sekunder yang diperlukan dan relevan dengan penelitian, yang bersumber dari buku-buku, media pemberitaan, jurnal serta sumber-sumber informasi lainnya seperti data yang terdokumentasikan melalui situs internet yang relevan.

Selanjutnya dilakukan analisis terhadap konsepsi

---

<sup>3</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Predana Media Grup, Jakarta; 2005, hlm. 93-94

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm.137

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm.95

negara hukum yang ideal memberikan jaminan kepastian hukum yang adil. Lantas dianalisis komperasi bagaimana implikasi masuknya penyelenggaraan penyiaran dalam hirarki peraturan perundang-undangan, terlebih konteks negara hukum Indonesia dan lembaga mana yang berwenang melakukan penyelenggaraan penyiaran. Dari analisis komprasi antara realita dan idealita, kemudian dirumuskan tentang netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kabupaten Donggala.

## PEMBAHASAN

### **Larangan Keberpihakan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Kabupaten Donggala.**

Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam memberikan pelayanan kepada publik, hendaknya menghindari diskriminasi ataupun keberpihakan. Larangan keberpihakan ini berlaku ketika dihadapkan pada suatu pilihan untuk mendukung atau tidak mendukung salah satu calon kepala daerah, baik itu petahana atau bukan,

apapun tawaran yang datang. Ketidakberpihakan ini biasanya diistilahkan dengan netralitas.

Kecenderungan untuk memperkuat kepentingan pribadi inilah yang banyak dimanfaatkan oleh para calon pemimpin daerah agar memberikan dukungan baik secara nyata maupun secara tersembunyi pamrih sebuah jabatan ataupun lainnya.

Netralitas Pegawai Negeri Sipil selalu menjadi salah satu isu hangat dalam praktek Pemilihan Umum (Pemilu). Sumber daya manusia yang dimiliki birokrasi merupakan rebutan bagi para calon khususnya calon *incumbent*. Hal inipun berlaku timbal balik karena sudah menjadi rahasia umum bahwa akan ada beberapa oknum PNS yang secara tak langsung ikut menjadi tim sukses. Biasanya PNS tidak terang-terangan menjadi tim sukses calon kepala daerah karena hal itu jelas dilarang.

Menurut Sedarmayanti, birokrasi merupakan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan pegawai negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan<sup>6</sup>. Birokrasi adalah

---

<sup>6</sup> Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Reformasi Birokrasi dan*

struktur organisasi digambarkan dengan hierarki yang pejabatnya di angkat atau di tunjuk, garis tanggung jawab dan kewenangannya diatur oleh peraturan yang diketahui (termasuk sebelumnya), dan justifikasi setiap keputusan membutuhkan referensi untuk mengetahui kebijakan yang pengesahannya ditentukan oleh pemberi mandat di luar struktur organisasi itu sendiri. Lebih rinci lagi birokrasi dijabarkan sebagai organisasi yang memiliki jenjang, setiap jenjang diduduki oleh pejabat yang ditunjuk/diangkat, disertai aturan tentang kewenangan dan tanggung jawabnya, dan setiap kebijakan yang dibuat harus diketahui oleh pemberi mandat.

Pengertian birokrasi juga dapat dilihat dengan jenis atau karakteristik dari birokrasi itu sendiri, namun para pakar ilmu sosial masing-masing memiliki definisi yang berbeda-beda. Birokrasi menurut Max Weber, merupakan suatu organisasi besar yang memiliki otoritas legal rasional,

legitimasi, ada pembagian kerja dan bersifat imperasional<sup>7</sup>.

Ada tiga macam pengertian birokrasi yang berkembang saat ini:

1. Birokrasi diartikan sebagai aparat yang diangkat penguasa untuk menjalankan pemerintahan (*government by bureaus*).
2. Birokrasi diartikan sebagai sifat atau perilaku pemerintahan yang buruk (patologi).
3. Birokrasi sebagai tipe ideal organisasi.

Fungsi dan peran birokrasi meliputi hal-hal sebagai berikut:

- 1) melaksanakan pelayanan publik;
- 2) pelaksana pembangunan yang profesional (*merit system*);
- 3) perencana, pelaksanaan, dan pengawas kebijakan (manajemen pemerintahan);

alat pemerintah untuk melayani kepentingan (abdi) masyarakat dan negara yang netral dan bukan merupakan bagian dari kekuatan atau mesin politik (netralitas birokrasi).

Karena birokrat bukanlah aparat politik, maka hendaknya menjauhkan dari hal-hal yang bisa membuat menjadi tidak netral. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dinyatakan bahwa ASN dalam

---

*Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Refika Aditama, Jakarta: 2010, Hlm. 67

---

<sup>7</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintahan di Indonesia*, Kencana, Cetakan ke 3, Jakarta: 2011, Hlm. 50.

menjalankan profesinya harus berlandaskan pada beberapa prinsip, yakni:

1. nilai dasar;
2. kode etik dan kode perilaku;
3. komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik;
4. kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas; dan
5. kualifikasi akademik.

Nilai dasar dalam prinsip tersebut mempunyai arti, diantaranya:

1. Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak; menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif;
2. Mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik.

Pemilukada merupakan mekanisme demokrasi dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, dimana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon yang didukung, dan calon-calon yang bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama. Sebab, sebagai apapun sebuah negara yang ditata secara demokrasi, tidak akan dianggap benar-benar demokrasi, tidak akan benar-benar demokrasi manakala pemimpinnya tidak dipilih secara bebas

oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu dijadikan tolok ukur untuk menentukan sebuah negara demokrasi atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-mata ditentukan oleh ada tidaknya pemilihan oleh rakyat atas pemimpinnya. Pemilihan memerlukan perangkat lain untuk mendukung proses pemilihan.<sup>8</sup>

Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokrasi. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya harus dijalankan secara demokratik yang meliputi tata cara penunjukkan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggung jawaban, pengawasan, dan lain-lain. Mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokrasi<sup>9</sup>.

Dalam perkembangannya, demokrasi yang hendak dibangun oleh negara dan masyarakatnya adalah bukanlah demokrasi yang absolut melainkan demokrasi yang berasaskan hukum. Konsekuensi dari negara

---

<sup>8</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi: Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta: 2005, Hlm. 204

<sup>9</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan III, FH UII, Yogyakarta: 2014, Hlm. 59.



hukum yang demokratis adalah adanya supremasi konstitusi sebagai bentuk pelaksanaan demokrasi. Sebagaimana Satjipto Rahardjo, menyatakan bahwa hukum itu diciptakan bukanlah semata-mata untuk mengatur, tetapi lebih dari itu untuk mencapai tujuan luhur yakni keadilan, kebahagiaan dan kesejahteraan rakyat<sup>10</sup>.

Dengan institusialisasi hukum secara politik dan sosial diperlukan untuk mengembangkan penguatan sistem hukum dalam pelaksanaan pembangunan politik hukum, sebab penyelenggaraan yang menyeluruh yang memungkinkan hukum disistimatisasikan, konsisten secara internal dan tidak terikat pada wilayah setempat. Untuk memperkuat fungsi hukum dalam institusi, maka bangunan politik meliputi konsolidasi dari seluruh kekuatan-kekuatan yang terdapat dalam suatu masyarakat. Sebab sistem politik negara mengkonsolidasikan sebuah organisasi dan institusi dalam masyarakat menjadi suatu kekuatan negara yang disentralisasikan dan menstimulasikan pembangunan hukum yang hegemonik. Dalam konteks ini

fungsi hukum sebagai *a tool of social control engineering* lebih bersifat primer<sup>11</sup>. Apa yang dicetuskan oleh Roscoe Pound itu bahwa hukum sebagai pengendalian sosial bagi masyarakat menjadi kontrol dalam kehidupan politik pembangunan hukum kita.

Ada beberapa alasan logis sehingga ASN harus netral dalam pilkada. *Pertama*, ASN memiliki fungsi strategis. Menurut UU No. 5/2014, ASN berfungsi sebagai pelaksana kebijakan, pelayan publik, dan perekat serta pemersatu bangsa. Apabila ASN dalam menjalankan fungsi mudah diintervensi oleh kepentingan politik tentu akan menimbulkan ancaman bagi persatuan bangsa.

*Kedua*, ketaatan terhadap hukum. Terdapat sejumlah aturan mengenai netralitas ASN. UU No. 10/2016 menekankan netralitas ASN dengan melarang calon kepala/calon wakil kepala daerah melibatkan ASN. ASN dilarang membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan dan merugikan salah satu pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala

---

<sup>10</sup> Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2003, Hal. 7.

---

<sup>11</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum; Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cetakan ke-2, Gunung Agung: Jakarta, 2001, Hal. 29

daerah. Di samping itu, aturan disiplin ASN juga mewajibkan ASN menghindari konflik kepentingan dan menghindari perbuatan yang mengindikasikan terlibat politik praktis. *Ketiga*, alasan profesionalitas. ASN sebagai profesi semestinya menjunjung tinggi profesionalitas sehingga ketika memberikan pelayanan kepada publik tidak terpengaruh pandangan pribadi maupun intervensi dari pihak lain.

*Keempat*, ASN memiliki akses lebih atas informasi dan data pemerintahan daerah. Bagi calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah yang akan bersaing di pilkada tentu saja membutuhkan *input* informasi dan data riil tentang pemerintahan daerah yang sedang berjalan. Kendali atas informasi dan data tersebut berada di tangan ASN sehingga tanpa netralitas ASN akan berakibat memperburuk kualitas demokrasi di tingkat lokal. *Kelima*, budaya yang menempatkan ASN sebagai panutan.

Selama ini terdapat anasir negatif atas perilaku dan kinerja ASN di birokrasi, namun kedudukan ASN tetap diperhitungkan di tengah masyarakat. ASN yang menonjol di lingkungan sosial cenderung menjadi tokoh yang

berpengaruh. Akibatnya ketika seorang ASN menunjukkan keberpihakan pada salah satu calon kepala daerah di pilkada maka dapat berpengaruh pada pandangan/pilihan politik masyarakat. Meskipun terdapat aturan netralitas ASN di pilkada, namun terbatas pada pelanggaran dalam tahapan proses politik. Sementara aturan mengenai batasan perilaku ASN dalam pelayanan publik pada masa pilkada belum diatur secara terprinci. UU Pelayanan Publik dapat menjadi salah satu dasar untuk melihat terjadinya penyimpangan atau mala-administrasi dalam pelayanan publik. Konsekuensi terjadinya mala-administrasi berupa penjatuhan sanksi bagi pelakunya<sup>12</sup>.

Pada kenyataannya hal ini masih sering dilanggar, beberapa kasus yang memang sudah jelas terbukti secara sah telah terjadi mobilisasi PNS. Karenanya, hal tersebut tetap terjadi hampir di semua tempat penyelenggaraan pilkada. Terkait pilkada di Kabupaten Donggala, Bawaslu Kabupaten Donggala sebelumnya menemukan adanya dugaan mobilisasi PNS dan Satuan

---

12

<http://news.solopos.com/read/20180305/525/711477/mala-administrasi-asn-dalam-pilkada>  
diakses pada tanggal 10 Agustus 2018.

Perangkat Kerja Daerah (SKPD) oleh calon petahana selama masa kampanye. Ketua Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah, Ruslan mengatakan jelas bahwa dalam Undang-Undang dinyatakan ASN dilarang membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye, dan atau mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu, sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye.

Demokratisasi dalam sistem penyelenggaraan negara saat ini telah mengarah pada upaya untuk menciptakan adanya proses negosiasi dan kesepakatan-kesepakatan antar elemen masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik. Dalam studi kebijakan publik lazim dikenal dengan istilah *policy stakeholder* untuk menyebut pihak-pihak yang harus dilibatkan dalam proses kebijakan publik, sehingga harapannya adalah dengan proses seperti ini kebijakan publik yang demokratis akan dapat terwujud. Bagaimanapun juga suatu penyusunan kebijakan publik dalam sistem penyelenggaraan negara harus

mematuhi sistem hukum yang berlaku<sup>13</sup>.

### **Bentuk-bentuk Pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu kepada ASN dalam Pilkada di Kabupaten Donggala.**

Mekanisme pembentukan Panwaslu bertugas untuk mengawasi kegiatan pilkada mulai dari tahap kampanye sampai pada pemilihan selesai. Panwaslu juga dibentuk untuk mewujudkan penyelenggara pemilihan umum yang berintegritas dan kredibilitas.

Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Panwas dalam rangka menjaga keberpihakan pegawai ASN dalam pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Donggala, Panwaslu Kabupaten Donggala melakukan koordinasi dengan sekretaris daerah (Sekda) Kabupaten Donggala selaku pejabat tertinggi yang menangani ASN. Hal ini penting dilakukan mengingat Menteri Pemberdayaan ASN dan Reformasi Birokrasi (MenPAN RB) telah mengeluarkan surat edaran dengan nomor B/71/M/SM.00.00/2017, berisi

---

<sup>13</sup> Muchsin dan Fadhila Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik; Analisis Praktik Hukum dan Kebijakan Publik dalam Pembangunan Perekonomian di Indonesia*, Surabaya : Averros Press, 2001, Hal. 42.

tentang pelaksanaan netralitas ASN pada penyelenggaraan pilkada serentak Tahun 2018, pemilihan legislatif tahun 2019 dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019.

Kedua lembaga ini diharapkan dapat saling berkoodinasi sehingga pegawai ASN tidak terlibat dalam tahapan kegiatan pemilukada. Dalam hasil wawancara dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Donggala yaitu Muhammadd Fikri terkait bentuk pengawasan yang dilakukan dalam mengawasi pegawai ASN agar tidak terlibat dalam tahapan kegiatan pemilukada. Fikri mengemukakan bahwa Bawaslu melakukan pengawasan dengan cara penvegahan, partisipatif dan represif. Namun kebanyakan panwaslu melakukan dengan cara penvegahan dan partisipatif yakni dengan sosialisasi yang melibatkan tokoh masyarakat, tokoh agama, lembaga swadaya masyarakat, aparat desa, mahasiswa dan media di tingkat kecamatan, desa dan kelurahan. Sosialisasi yang dilakukan dalam bentuk penyebaran informasi terkait peraturan perundang-undangan tentang pilkada agar masyarakat dapat berpartisipasi dengan tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang tidak

diperbolehkan dalam peraturan perundang-undangan.

Beberapa hal perlu diwaspadai karena memungkinkan terjadi mala-administrasi yang dilakukan ASN dalam pilkada. *Pertama*, Keterlambatan layanan informasi tentang pemerintahan daerah. Menurut Pasal 64 UU No. 1/2015 pada bagian materi kampanye menyebutkan calon berhak mendapatkan informasi atau data dari pemerintah daerah. Regulasi ini tidak mengatur secara terperinci kewajiban ASN menyediakan informasi dan data. Hal ini perlu diwaspadai karena keterlambatan pelayanan ASN bisa saja menunjukkan indikasi keberpihakan ASN yang dapat merugikan atau menguntungkan calon kepala daerah tertentu<sup>14</sup>.

*Kedua*, penurunan tingkat penegakan hukum atas pelanggaran peraturan daerah (perda) pada masa pilkada. Perda menempati hierarki tertinggi di tingkat lokal dan setiap pelanggaran perda semestinya dikenai sanksi. Jamak pelanggaran justru dibiarkan dan upaya penegakannya cenderung menurun pada saat pilkada.

---

14

<http://news.solopos.com/read/20180305/525/711477/mala-administrasi-asn-dalam-pilkada>  
diakses pada tanggal 10 Agustus 2018.

Hal ini perlu diwaspadai karena bisa saja hal ini terjadi karena ASN sedang melindungi atau memberikan kesempatan kepada salah satu calon kepala daerah guna mendapatkan dukungan politik dari kelompok masyarakat tertentu. Pembiaran terhadap pelanggaran perda termasuk mala-administrasi (pengabaian kewajiban hukum).

Setiap negara bersandar pada keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang adil dan baik. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan kedaulatan hukum. Menurutnya ada tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu:

1. Pemerintahan yang dilaksanakan oleh kepentingan umum;
2. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi;
3. Pemerintahan yang berkonstitusi berarti pemerintahan yang

dilaksanakan secara despotik<sup>15</sup>.

Munculnya konsep *rechstaat* dari Freidrich Julius Stahl, yang diilhami pemikiran Immanuel Kant, Menurut Stahl<sup>16</sup>, unsur-unsur negara hukum (*rechtstaat*) adalah:

1. Pelindungan dan pengakuan terhadap hak asasi manusia;
2. Negara yang didasarkan pada teori *trias politica*;
3. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*); dan
4. Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechmatige overheiddaad*).

Panitia pengawas pemilu dibentuk dalam rangka untuk mewujudkan penyelenggaraan pemilihan umum yang berintegritas dan kredibilitas serta penyelenggaraan pemilihan umum yang berasaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan demokratis. Tentunya ini tidak menjadi semudah yang direncanakan

<sup>15</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 2

<sup>16</sup> Aristoteles, *Politik (diterjemahkan dari buku polities)*, Oxford University, New York, 1995, (Yogyakarta: Benteng Budaya, 2004), hlm. 161

lebih dari itu, pemilu memerlukan sebuah pengawasan. Maksud dari pengawasan itu adalah<sup>17</sup>:

1. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan;
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai prinsip-prinsip yang telah ditetapkan;
3. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan yang salah; dan
4. Untuk mengetahui apakah segala sesuaau berjalan efisien lebih lanjut sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Fungsi pengawasan adalah untuk mencegah sekecil dan sedini mungkin terjadinya suatu penyimpangan dalam pelaksanaan suatu pekerjaan atau tugas. Persoalannya tanpa pengawasan, proses pelaksanaan suatu pekerjaan atau tugas bisa saja menyimpang atau bertentangan dari prosedur dan

ketentuan yang berlaku<sup>18</sup>. Salah satunya adalah melakukan pengawasan terhadap keterlibatan pegawai ASN dalam peroses kampanye pada pilkada di Kabupaten Donggala.

Pengawasan yang dilakukan Panwas Kabupaten Donggala dalam rangka menjamin netralitas pegawai ASN dalam pilkada ternyata tidak hanya dilakukan oleh panwaslu melainkan juga melibatkan masyarakat dalam pengawasan. Tentunya ini diharapkan dapat saling berkoordinasi dalam rangka melakukan pengawasan sehingga pegawai ASN dapat tidak terlibat dalam pilkada. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Peraturan Bawaslu RI Nomor 6 Tahun 2018 tentang pengawasan netralitas pegawai ASN, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 5 huruf (d) menyatakan bahwa dalam melakukan pengawasan Netralitas Pegawai ASN, anggota TNI dan anggota Polri pengawas Pemilu melakukan kerja sama dengan pemantau pemilu dan media massa serta masyarakat untuk mengawasi. Selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1) menyatakan dalam

---

<sup>17</sup> Victor M Situmorang dan Jusuf Juhri, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, PT Rineka Cipta, Jakarta: 1994, hlm. 23.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

melaksanakan pengawasan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 5 dilakukan dengan cara:

- a. Mencatat dugaan pelanggaran penyalahgunaan kewenangan, penggunaan anggaran dan penggunaan fasilitas atau pemerintah daerah;
- b. Mengawasi dugaan pelanggaran upaya mobilisasi pemilih oleh pegawai ASN, anggota TNI dan anggota Polri.

Menurut hemat penulis, keterlibatan pegawai ASN pada kegiatan Pilkada disebabkan dari beberapa faktor yang mempengaruhi pegawai ASN memilih untuk ikut dalam pilkada yaitu adanya perjanjian politik yang dilakukan oleh kedua belah pihak untuk keterlibatannya dalam kegiatan pilkada. Serta adanya kesepakatan untuk memberikan jasa timbal balik dari jasa yang dilakukan, contohnya kenaikan jabatan kandidat tersebut terpilih dalam pilkada. Tindakan ini sudah jelas melanggar dari ketentuan peraturan perundang-undangan. Keterlibatan pegawai ASN pada kegiatan politik dalam hal ini Pilkada di Kabupaten Donggala harus dibatasi karena disebabkan 2 (dua) hal yaitu *pertama*, dengan aktifnya pegawai ASN

tersebut dalam kegiatan pilkada maka dikhawatirkan terjadinya konflik kepentingan dan objektivitasnya selaku pelayanan bagi masyarakat. *Kedua*, dengan ikutnya pegawai ASN dalam kegiatan Pilkada dikhawatirkan akan mengganggu kinerja dan kewajiban pegawai ASN dalam melaksanakan tugas sehari-sehari.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

1. Keterlibatan Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Donggala dipengaruhi beberapa faktor keterlibatan ASN dalam Pilkada, yaitu adanya perjanjian politik dan adanya kesepakatan untuk memberikan jasa timbal-balik. Banyak keterlibatan pegawai ASN dalam pilkada tahun 2018 di Kabupaten Donggala akan tetapi hanya ada 7 (tujuh) pegawai yang dapat di proses lebih lanjut karena masih kekurangan bukti-bukti yang mendukung untuk ditindak. Hal ini membuat Panwas Kabupaten Donggala harus bekerja keras dalam mengawasi baik secara transparan maupun dengan sembunyi-sembunyi. Keberpihakan ASN dalam pelaksanaan Pilkada di

Kabupaten Donggala masih marak terjadi, hal ini disebabkan oleh masih kurangnya kesadaran ASN sebagai abdi negara dan lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Panitia Pengawasan Pemilu Kabupaten Donggala terhadap keterlibatan ASN.

2. Bentuk pengawasan yang dilakukannya dalam mengawasi pegawai ASN agar tidak terlibat dalam tahapan kegiatan kampanye. Panwaslu Kabupaten Donggala melakukan pengawasan dengan cara pencegahan, partisipatif dan represif. Cara pencegahan sesuai dengan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum RI Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI dan Anggota Polri yaitu melakukan sosialisasi yang melibatkan tokoh masyarakat, tokoh agama, lembaga swadaya masyarakat, aparat desa, mahasiswa dan media di tingkat kecamatan, desa dan kelurahan. Sosialisasi yang dilakukan dalam bentuk penyebaran informasi terkait peraturan perundang-undangan tentang pilkada agar masyarakat dapat berpartisipasi dalam mengawasi dengan

melakukan pengawasan sehingga pegawai ASN dapat tidak terlibat dalam Pilkada. Kemudian, Panwaslu juga melakukan koordinasi dengan sekretaris daerah Kabupaten Donggala tentunya diharapkan dapat saling berkoordinasi. Upaya preventif yang dilakukan masih belum tepat sasaran terutama kepada ASN karena dilakukan pada jam kerja. Sementara untuk tindakan yang bersifat represif dalam hal ini pemberian sanksi masih kurang tegas, sehingga ASN tidak memiliki rasa takut atau khawatir untuk terlibat langsung dalam proses Pilkada. Terkait hal itu, pengawasan tidak hanya dilakukan oleh panwaslu melainkan juga melibatkan masyarakat dalam pengawasan. Tentunya ini diharapkan dapat saling berkoordinasi dalam rangka melakukan pengawasan.

### **Saran**

Berdasarkan hasil kesimpulan di atas, maka penulis menyarankan agar kiranya:

1. Pemerintah telah mengeluarkan berbagai aturan untuk melarang keberpihakan para birokratnya



kepada salah satu calon pemimpin daerah, hal ini sebaiknya diikuti dengan perbaikan ke dalam dengan mematuhi aturan kepangkatan/jabatan yang telah ada. Pembinaan akhlak untuk tidak menghalalkan segala cara untuk memperoleh jabatan, hendaknya juga dicontohkan oleh para atasan, agar ia bisa menjadi role model sebagai seorang birokrat yang bersih, netral dan adil, sesuai yang diamanatkan dalam UU NO 5/2014. Dilihat dari keterlibatan ASN dalam kegiatan Pilkada didominasi untuk mendukung calon Petahana, maka perlu melakukan pengawasan yang intens serta tepat sasaran dan saling berkoordinasi dengan instansi terkait. Serta harus ada regulasi yang mengatur tentang perlindungan ASN apabila terjadi intervensi politik.

2. Bentuk pengawasan yang ideal untuk mengurangi atau meminimalisir keterlibatan ASN dalam proses kampanye pada pilkada yang disarankan yaitu dengan memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk memberikan sanksi kepada pegawai ASN yang terbukti terlibat dalam proses

kampanye. Karena selama ini, Bawaslu hanya memiliki kewenangan merekomendasikan kepada badan kepegawaian.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum; Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cetakan ke-2, Gunung Agung: Jakarta, 2001.
- Aristoteles, *Politik (diterjemahkan dari buku politics)*, Oxford University, New York, 1995, (Yogyakarta: Benteng Budaya, 2004).
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan III, FH UII, Yogyakarta: 2014.
- Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintahan di Indonesia*, Kencana, Cetakan ke 3, Jakarta: 2011.
- Muchsin dan Fadhila Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik; Analisis Praktik Hukum dan Kebijakan Publik dalam Pembangunan Perekonomian di Indonesia*, Surabaya : Averros Press, 2001.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi: Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta: 2005.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Predana Media Grup, Jakarta; 2005.

Netralitas Sebagai Etika Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Kabupaten Donggala

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010).

pemimpin Lemabaga Non  
Struktural, Gubernur dan  
Bupati/Walikota.

Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2003.

Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Refika Aditama, Jakarta: 2010.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11. Jakarta ; PT Raja Grafindo Persada, 2009.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Surat edaran Menteri PAN-RB Nomor B/36/M.SM.00.00/2018 yang ditujukan kepada Menteri Kabinet Kerja, panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, Para Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), para pemeimpin kesekretariatan Lembaga Negaram para

## **C. Sumber lainnya**

Hardijan Rusli, "*Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?*", Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Volume V No. 3, Jakarta; 2006.

<http://news.solopos.com/read/20180305/525/711477/mala-administrasi-asn-dalam-pilkada> diakses pada tanggal 10 Agustus 2018.

<http://news.solopos.com/read/20180305/525/711477/mala-administrasi-asn-dalam-pilkada> diakses pada tanggal 10 Agustus 2018.